

# 日本の民営化：課題と問題点

山本哲三\*

## はじめに

公共・公益部門の民営化の背景には、政府の肥大化（財政の悪化）、公共財の私的財化、公共セクターの非効率、証券・金融市場の発展など多くの要因が働いているが、民営化は基本的には混合経済から自由市場型経済へのシステム転換に関わる問題であり、経済の構造改革と同時に政府のあり方を問う問題でもあることをはっきりと認識する必要がある。

民営化の世界的潮流の先端を切った英国では、民営化の概念は、公的所有の私的所有への転換というにとどまらず、規制緩和・自由化、民間委託などの概念と合わせて、いわばセットで把握され、競争政策の推進、証券・金融市場のビッグバーンなど一連の補完政策をもって推進されたが、そこでも民営化の成否はそのデザイン、スキーム、民営化時の経済・産業状況に大きく左右されていた。

ここでは、まず、最近の先進国の民営化動向との対比で日本の民営化の流れを概観し、1980年代の3公社の民営化から教訓を引き出し、民営化モデルに依拠して、道路公団、郵政事業を中心に現時点での日本の民営化の問題点に言及する。

## I. 先進国の民営化動向

### A. 先進国の民営化動向

OECDの近時の民営化動向調査によれば、先進国の民営化は、その取引総額で見ると、1998年にピークに達し、その後減少し、2001年にはピーク時の約5分の1に激減している（図1-1：2001年はドイツ、ノルウェー、韓国、イタリア、チェコで全体の3分の2を占めた）。

その理由として、OECDの調査は、(1)2000年に始まった先進国の経済パフォーマンスの悪化と証券市場の低迷、(2)主要先進国における民営化活動の「成熟化」とそれに伴う民営化案件の小型化を挙げ、(3)民営化の失敗（英国：レイルトラック、トルコ：トルコ航空）や再国有化の流れ（ニュージーランド）も民営化計画のキャンセル、延期に影響を与えたと指摘している。

現在、マクロ経済景況はやや好転しているものの、先進国の民営化活動は90年代程活発ではない。これは、先進国で情報通信、エネルギー関連の大型案件がほぼ終了し（図1-2）、対象が金融業やガスなどの分野に移行してきていること、民営化活動の焦点が比較的に小さな国に移ってきていることによるものである。それに伴い、民営化の手法においても、一般公募方式というよりトレードによる売却方式が徐々に増えつつある（図1-3）。これは、政府が戦略的な買手を求めていることに関係しており、優れた経営が実行可能な

\* 早稲田大学商学学術院教授

企業に支配株を委ねようとする動きが強まっていると見てよい。

同報告は、民営化活動の減少トレンドの要因として、「成熟化」を挙げているが、これは民営化の対象が、産業・社会インフラに関わる分野、公共財としての性格を色濃く有する分野に及ぶようになると、複雑な制度設計やスキームが、また適正な規制緩和や競争政策が必要とされ、民営化計画に一層の慎重さが求められることに関係していよう。これに、民営化の失敗事例<sup>1</sup>や欧州委員会による黄金株の「一株＝一議決権の原則」定義問題<sup>2</sup>が重なり、民営化の勢いが削がれているのである。

#### B. わが国の民営化動向

こうした世界の民営化動向とは対照的に、日本の民営化動向は、1980年代に電電公社、国鉄、専売公社の民営化でピークに達し、1990年代にいったん沈静化を見たが、2000年代に入り、再び活発化しつつある（表1-1：なお、表の日本の数値はほとんど政府保有株の再放出によるものである）。

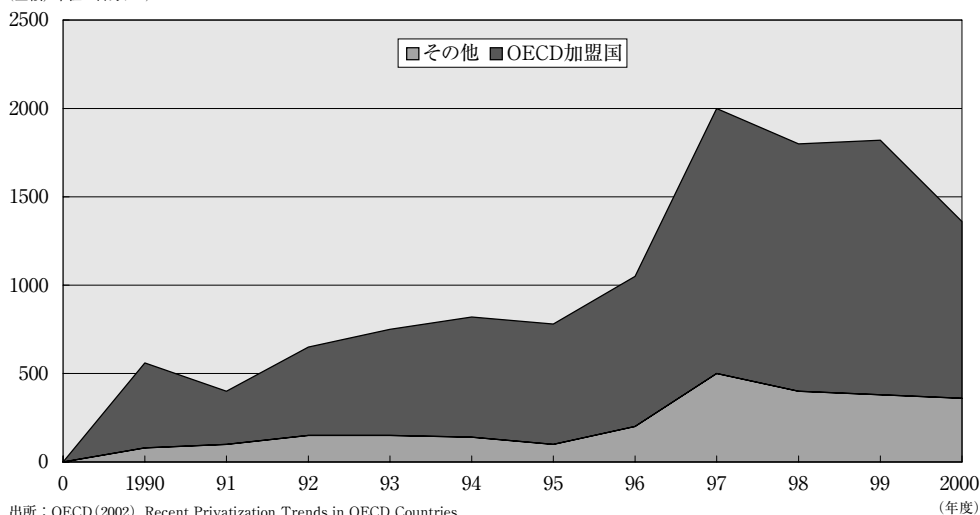
今次の民営化の背景には、経済パフォーマンスの改善と証券・金融市場の活性化（民間

部門における過剰設備、過剰雇用、不良債権の「三つの過剰」の解消と「失われた10年」の終焉）により漸く資本市場に民営化株を消化できるだけの環境が整ってきたことがあるが、何といたっても民営化を促している最大の要因は、特殊法人改革にある。すなわち、財政悪化に対処するため、非効率な公共・公益部門の改革が喫緊の政治的な課題になっているのである。およそ、政府の民営化の目的は、(1)財政貢献（売却益の最大化など）、(2)公企業のコーポレート・ガバナンスの改善、(3)経済効率性（配分効率、生産効率）の向上、(4)技術・経営スキル・ノウハウの改善、(5)資本市場の発展など多岐にわたるが、わが国では主に(1)と(3)の視点から民営化が計画されているといつてよい。すなわち、民間部門の不良債権問題が一段落したのを受け、公共部門の不良債権と非効率性が財政面から問題視され、その処方箋として民営化に大きな期待が寄せられるようになったのである。

民営化計画は特殊法人で具体的に問題となるが、特殊法人改革の動きはすでに1990年代後半に始まっていた。そこでは、財政の悪化に伴い政府の規模と機能が厳しく問われた。

〔図1-1〕民営化収入の集計

（金額、単位：百万ドル）



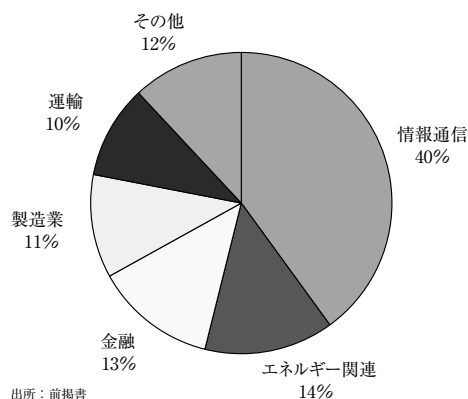
1999年時点でも、一見するかぎり、日本の政府は「大きな政府」のようには見えない。国家・地方公務員の総数（人口対千人比）、総給与額（対政府支出額）で比較するかぎり、日本の数値は、他の先進主要国と比較してそう大きくはない（図1-4、図1-5）。しかし、「もう一つの延長された行政」である特殊法人、公益法人の活動を含めて見ると、様相は一変する。

特殊法人とは、「法律により直接に設立される法人又は特別の法律により特別の設立行為をもって設立すべきものとされる法人」を指し、中央政府レベルで1995年には92法人あった特殊法人が整理・統合されたとはいえ、小泉政権が発足した2001年においてもまだ74法人が公社（0：ただし、翌年に郵政公社1）、公団（11法人：日本道路公団など）、事業団（12法人：宇宙開発事業団など）、公庫（6法人：公営企業金融公庫など）、金庫・特殊銀行（3法人：国際協力銀行、商工組合中央金庫など）、営団（1法人：帝都高速度交通営団）、特別（株式）会社（10法人：NTTなど）、その他（31法人：日本放送協会など）の形態をとって活動していた。また、行政の補完的業務を担う公益法人（公益に関わる事業を行なうこと、営利を目的とし

ないこと、また主務官庁の許可を得ること、という3つの要件を満たす）も、国の所管のものとは都道府県の所管のものを合わせると約2万6,000超存在していた<sup>3</sup>。両者の職員総数（特殊法人は約11万人—ただし特殊会社を除く、公益法人は約100万人）、総支出額（特殊法人は42兆7,900億円—ただし、特殊会社を除く、公益法人は約22兆円）を行政に入れると、日本の政府は小さくなく、効率的な政府ともいえなかった。

こうして、特殊法人が、1990年代後半、財政投融资制度の見直しに関連して、その役

〔図1-2〕 OECD諸国の部門別民営化活動  
(1980年—2001年)



〔表1-1〕 民営化の収入額の国別分類

(単位：100万ドル)

国 \ 年度	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
オーストラリア	19	1,042	1,893	2,057	2,055	8,089	9,052	16,815	7,146	15,220	6,273	396
カナダ	1,504	808	1,249	755	490	3,998	1,768	—	11	—	—	—
フランス	—	—	—	12,160	5,479	4,136	3,096	10,150	13,596	9,478	17,438	429
ドイツ	11	351	—	73	678	191	1,421	3,125	11,357	2,754	1,750	3,343
イタリー	—	—	759	3,039	9,077	10,131	11,230	23,945	15,138	25,594	9,729	2,653
日本	—	—	—	—	13,875	—	2,039	—	6,641	15,115	—	—
オランダ	716	179	—	780	3,766	3,993	1,239	842	335	1,481	310	831
ニュージーランド	3,895	17	967	630	29	264	1,839	—	441	1,331	—	—
トルコ	486	244	423	566	412	572	292	466	1,020	38	2,712	123
イギリス	4,219	5,346	7,923	8,114	4,632	5,648	2,426	4,500	—	—	—	—
アメリカ合衆国	—	—	—	—	—	—	—	3,650	3,100	—	—	—

割を根本から問われることになった(図1-6)。特殊法人の事業には、産業・社会資本の整備に関連した事業を遂行する法人(事業団、公団など)、財政投融资の民間経済への出口の役割を果たす金融機関(公庫、金庫・特殊銀行)、その他行政の非商業的な実施機関の3種があるが、多くが政府でなければならない事業ではなくなっており、その公益性、公共性は民間にも担えるものとして、組織形態の見直しが求められた。延長された行政(=特殊法人)ははたして必要か(不必要ならば廃止)、特殊法人以外の代替手法はないか、また特殊法人が最適であるとしてもそれを効率化する手法はあるか(民間経営の導入、統廃合など)が、厳しく問われたのである。だが、主務官庁の抵抗のあり、結局、90年代後半の特殊法人改革は、統合をベースにした「数合わせ」に終始し、実質的に前進しなかった。

90年代の特殊法人(公益法人)改革の頓挫を受け、郵政民営化と「小さな政府」を旗印に特殊法人・公益法人改革の前進を図ったのが、小泉政権である。「官から民へ」の大きなうねりのなかで、民間委託(公的施設、

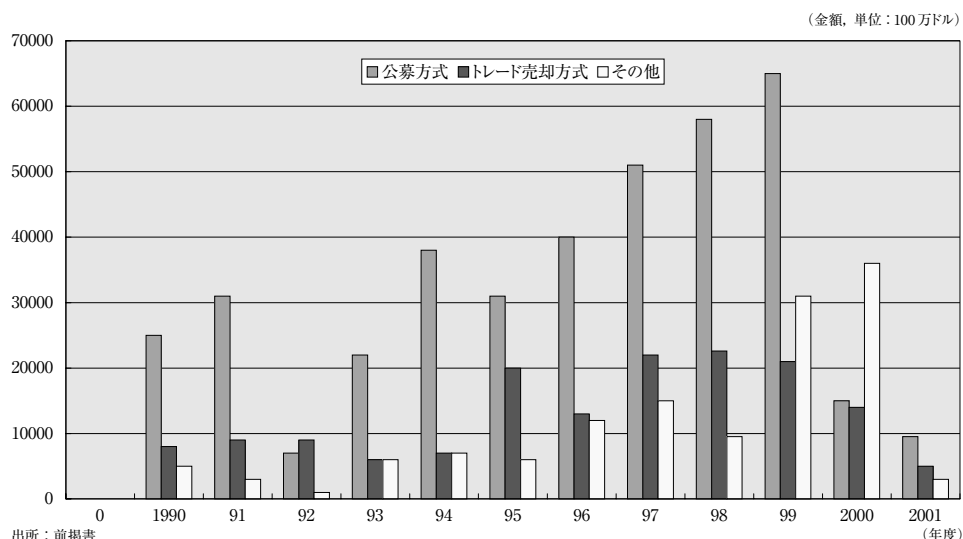
業務)、PFI、社会投資ファンド、市場化テストの導入など、多様な形態で官業の民営化が推進され、特殊法人(地方の公社・公営企業を含め)改革が民営化を強く志向するかたちで進められ、公益法人改革も、国の認可している公益法人の整理(421法人)、補助金の打ち切り(183法人)を含め、認可主義の改革、登録制によるNPOの奨励というかたちで漸く動き始めることになった。民営化に関していえば、小泉政権下、帝都高速度交通公団、成田航空、日本道路公団、そして郵政事業の民営化が強力に推進された。以上、最近の民営化動向の底流には、「小さな効率的な政府」と官業の民営化という大きな流れが存在しているのである。

## Ⅱ. 80年代民営化の教訓

### A. 3公社(電電公社、国鉄、日本専売公社)の民営化

日本電信電話公社(以下、電々公社)は1885年に民営化されたが、その背景には、技術革新と市場環境の変化により、欧米をはじめ日本でも、長距離・国際電話分野におい

〔図1-3〕OECD諸国における取引形態別民営化活動



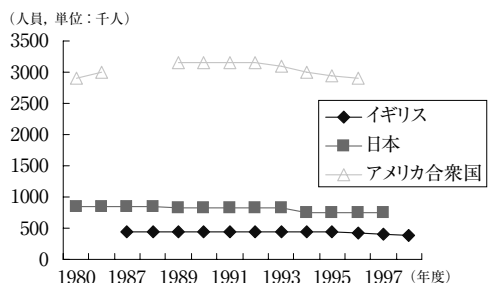
て、新規事業者が電気通信市場に参入できるような状況が生まれたことがある。自然独占性の崩壊が、電々公社の独占に疑問を投げかけたのである。電気通信市場への競争導入の決定が、電々公社の民営化を決定づけた。公社形態のままでは、予算面、投資面、資金運用面でさまざまな制約が存在するため、電々公社は新規事業者との競争に柔軟に対応できるはずもなく、民営化によって経営に自由度を与える必要があった。こうして、電々公社の民営化の目的は、技術革新が進むなかで、電気通信サービスの質の向上、多様化を図るため、競争原理の導入を通し電気通信産業の一層の発展を促すことに置かれていた。

NTT株は、公募方式で売却され、証券市場を大いに賑わした（1986年に個人株主数は139万人に増加しているが、NTTの新規上場に伴う増加はそのうち68万人と約半分を占めた）。また、民営化に伴い長距離・国際

電話部門にKDDIと日本テレコムが参入し、電気通信市場に本格的に競争が導入されることになった。1985年の時点では、すでに米国のAT&Tの構造分離が決定されていたが、その推移を見守るということで、NTTはとりあえず組織改革を伴わぬまま民営化された。その結果、長距離・国際電話市場を除き、民営化後もNTTの事実上の独占が続いた。

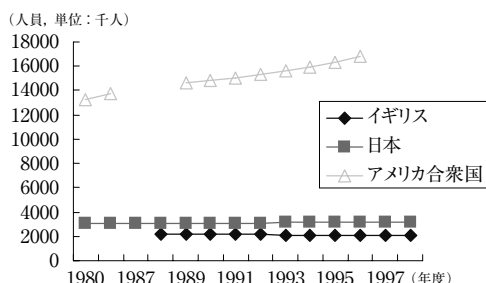
だが、1988年にはNTTデータ、1992年にはNTTドコモがNTT本体から分離され、1999年にはついにNTT東、NTT西、NTTコミュニケーションの構造分離が実施された。ただし、この構造分離は文字通り各社が独立の会社になるというより、階層的にグループ化されNTT持株会社の下に統括されることになった。これを契機に、相互接続料金制度の改革（総括原価方式から長期増分費用方式への転換）とも相俟って、地域（市内）電話市場にも優先接続制度（マイライン、マイラ

〔図1-4(a)〕 国家公務員の数



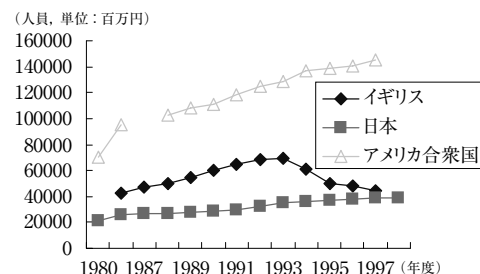
出所：「日本の政府はどこまでか?—政府規模の日米比較」,日米政策協調・「小さな政府」班99年度

〔図1-4(b)〕 地方公務員の数



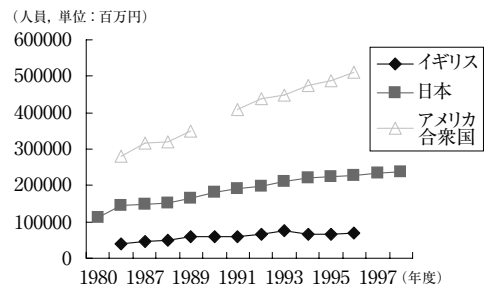
出所：前掲書

〔図1-5(a)〕 国家公務員の給与総額



出所：前掲書

〔図1-5(b)〕 地方公務員の給与総額



出所：前掲書

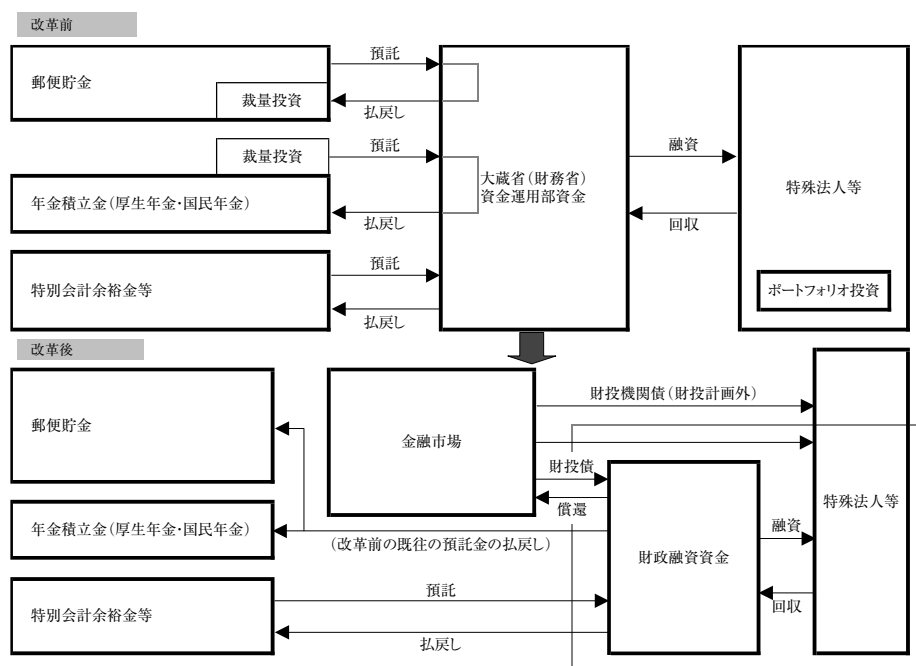
インプラスの競争)が導入された。2000年代に入ると、競争はナローバンド分野(直取電話等)からモバイル、ブロードバンド(ADSL, 光回線)に波及し、今日に至っている。NTTの民営化は、規制緩和のタイミングの遅れ、競争政策の不徹底はあったものの、一応、所有転換と構造分離という二段階改革を経て、漸く所期の目的を達成しつつあると見て良い。

日本専売公社は、「国産葉たばこ問題」に対処するため、「葉タバコ」の独占的な買い上げと高関税によって、日本のたばこ農家を保護していた。だが、自由化・市場開放の要請(外圧)を前に、関税保護措置を講じることが徐々に困難になっていった。市場開放は専売公社に公社形態の見直しを迫ることになった。外国たばこ会社との競争上、予算、事業運営等で制約のある専売公社では太刀打ちできないと判断されたのである。こうして、専売公社は1985年に民営化された。した

がって、国際競争に耐えうる経営主体の確立というのが、JT民営化の主たる目的とされた。JTは民営化後、海外勢の市場参入で、国内市場シェアをかなり低下させたが(1985年、97.6%—2003年72.9%)、他面たばこ事業の他に医薬事業、健康・食品事業等への多角化を推進し、黒字経営を維持している。また、海外にも多数の子会社を持ち、最近では外国たばこ会社の買収なども手がけている。

上述の2つの公社と異なり、国鉄の民営化は、もっぱら国内・社内事情によるものであった。1980年代、国鉄は国が年間約6,000億円の補助金を支給しても、1兆円の赤字を出す程、経営が行き詰まっていた。こうした経営非効率性、国(政治)の過剰介入、輸送構造の変化(陸運の発展、マイカーの普及など)への対応の遅れ、画一的な運営、および組織の肥大化によるものと見なされた。国鉄が民営化された1987年には、国鉄の長期債務は、赤字借入れ、設備投資に伴う借入れ、

〔図1-6〕 財投制度改革



出所：財政投融资リポート2003 財務省理財局

鉄建公団債務、年金負担の合計で、約37兆円にも膨らんでいた。この膨大な長期債務が、経営の低収益体質（事業環境の変化への対応能力の欠如、労働争議の頻出などによる）と重なり、国鉄から公社体制内改革の選択肢を奪い、国鉄の民営化を決定づけたのである。こうして、低収益経営の改善と累積債務問題の解決が、国鉄民営化の主要目的とされた。民営化は、1987年に、旅客部門を地域別に6つに分割し、貨物部門を旅客部門から分離するという方式でなされた。その際、不採算の特定地方交通線83路線が整理された（バス輸送、第三セクター鉄道等への転換）。

また、民営化に際し、新幹線鉄道に係る鉄道施設を一括して保有する新幹線保有機構が設立され、同機構が本州の3つのJR会社へ新幹線施設を貸与することになった。そのリース料収入は年間約8,000億円にのぼっていたが、その後JR各社の求めに応じて譲渡が決定され、1998年にこの機構は法的に解散した。

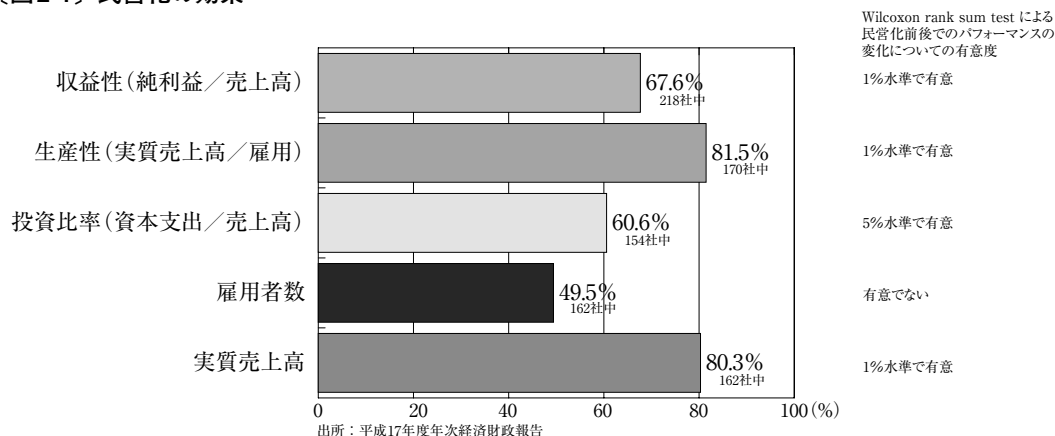
JRの民営化で際立っているところは、長期債務問題に対処するため、資産管理（固定資産の売却による長期債務の償還）と旧職員（余剰人員）の再就職支援のため、国鉄清算事業団が設立されたことである。国鉄清算事業団は、旧国鉄の長期債務問題を解決し、合

理化によって発生する過剰人員問題に対処するために設けられた特別の機関といてよい。同事業団は、旧国鉄の資産と株式を保有すると同時に、長期債務のうち25.5兆円を承継して活動を開始したが、資産を計画通りに売却できず、結局累積債務を3兆円弱膨らませただけで（28兆3,000億円）、1998年に解散した。債務の大部分（約24兆円、残りは鉄建公団、JR各社が引き継いだ）は、国の一般会計に引き継がれたのであって、その意味では、国鉄資産の売却で長期債務を軽減するという同事業団の所期の目的は達成されなかった。だが、他面、この制度は、鉄道運営会社を長期負債から解放し、その経営負担を著しく軽減することで、JRの再生・活性化を側面から支援することになった。

## B. 民営化の経済効果

民営化は一般的には、企業の収益性、生産性、投資等にプラスの影響を与えたと評価されている（図2-1）。また、当該企業や証券市場の発展にとってもプラスの効果があったといわれている。しかし、それが消費者を含む社会厚生全体に、またマクロ経済ファンタメンタルズにプラスの効果をもたらすかどうかは、国、業種、および時期により異なるのであって、個別民営化企業の成果評価を超えたレベルで、慎重に検証されなければならな

〔図2-1〕民営化の効果



い問題である。

「財政経済白書平成17年度版」によれば、わが国の80年代の3公社民営化も、企業の効率性、収益性の点で、経済パフォーマンスの改善をもたらした。例えば、企業の1人当たり経常利益で見ると、NTT（連結ベース）は約8倍（2004年）、JRは約3倍（2002年度）、JTは約5.5倍とそれを増加させており（図2-2）、実質売上げを雇用数で除した生産性（労働生産性）でみても、NTTは3倍超、JRは約1.6倍、JTは約2.5倍と生産性を上昇させている（図2-3）。これは、いうまでもなく新たな財・サービスの提供を伴う売上高の水準維持や増加によるものといつてよいが（分子の増加）、それだけではなく合理化に伴う人員の削減もこれに大きく貢献している（分母の減少）。実際、3社の従業員数は民営化後一貫して減少しており、民営化時点の6、7割に、ことJTに限っては4割を切るまで削減されている（図2-4）。より正確に生産性を計測するには、すべての生産要素投入量を問題にする全要素生産性（TFP）の計測が欠かせない。

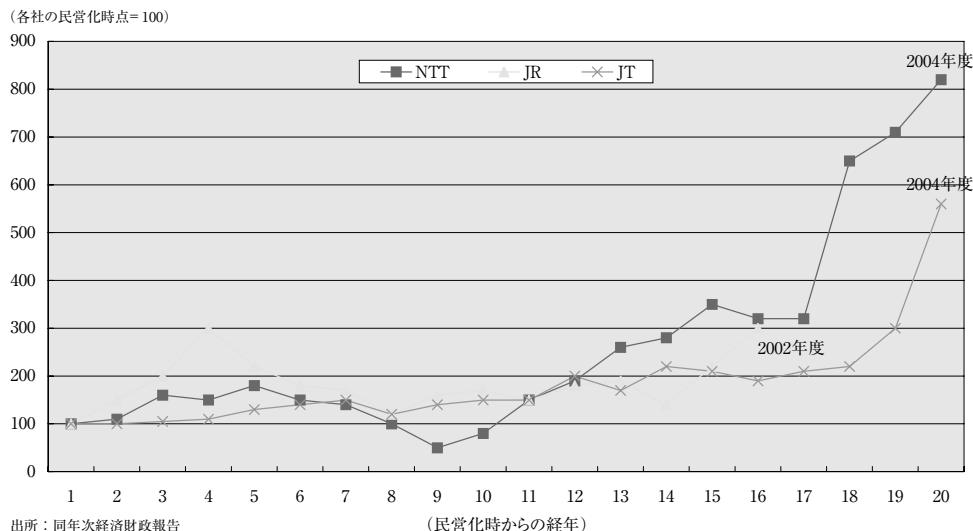
また、3公社の民営化は株式売却を通して

資本市場で大きな存在感を示し、資本市場の発展に厚みを加えたが、他面ではNTT株の売却騒ぎに見られたように証券バブルを引き起こす要因にもなった。

### C. わが国の民営化の問題点

NTTの民営化の問題点としては、規制改革が後手に回り、競争の促進が不徹底であったことと株式売却のスキームと手法に不手際があったことを挙げることができる。前者は、郵政省が、民営化後も従来の規制体制を変えず、変化する市場環境、技術革新に迅速に対応できなかったことに関係している。規制方式を競争促進的なそれに転換するのに手間取り、市内料金等にプライスカップ規制が、また相互接続料金に長期増分費用方式による規制が導入されたのは、漸く2000年前後になってである。その期にユニバーサル基金が整備されたことあり、はじめて優先接続制度（マイライン、マイラインプラスの競争）の導入も可能とされたのであって、それまでは市内通信分野やインフラ分野での競争はほとんど無風状態にあった。加えて、ブロードバンド分野の対応でも、規制改革は大きく遅れた。携帯端末の売り切り制の実施は漸く

〔図2-2〕 1人当たり経常利益の推移





1993年になってからであり、ADSLにおける規制改革と競争促進も欧米・韓国に大きな遅れをとった。第一種・第二種事業者の区別の撤廃、モバイルの番号ポータビリティといった規制改革に至っては、つい最近になって決定されている次第である。

この間の政府（郵政省→総務省）の規制は技術・市場環境の変化に柔軟に対応できず、競争の促進に後れをとったが、これは、電気通信事業法と特別会社法（NTT法）といったかたちで、二重の法規制が採られていることにも関係している。だが、本当に二重の法規制は必要なのか。NTT法は、NTTの設立目的、責務、事業範囲、役員人事、出資者制限、定款の変更、合併・解散、事業計画、監督などを定めたものであり、NTTが自然独占を残し、多くの通信市場で圧倒的な支配的事業者となることを暗黙のうちに前提している。しかし、新規通信事業者（NCC）がここまで成長し、NTTの市場支配力が限定されてきた現在、法的な一元化が図られてしかるべきである。NTTだけに特別な法的義務を課す非対称規制という手法は、競争促進のために初期には必要であったかもしれないが、

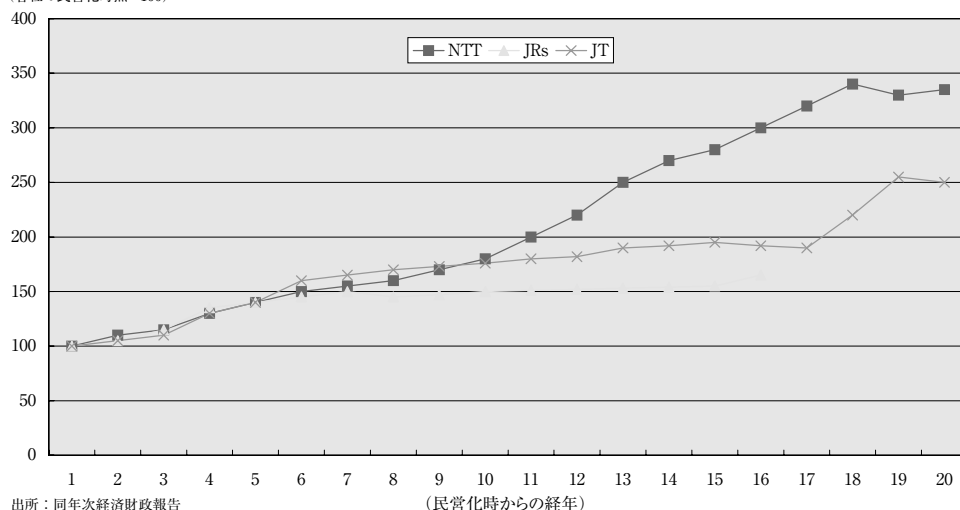
いまやその必要性は低下しており、競争中立性の観点から、NTTを公法（特別法）で規制する意味は薄らいできている。情報通信の公共性や公益性に関わる問題（ユニバーサル・サービスの維持などの責務、出資者制限、通信主権、監督権）を含め、事業法で一括対処できないか、検討されてしかるべきである。二重の法規制は、JR、JTにも共通するが、とりわけ競争が進展している情報通信分野で、これは重要な法的問題となる。

後者については、NTTの上場（株式発行）が当時の証券市場を沸騰させ、バブル経済化を煽ったという批判もあるが、そうした側面より政府の時局絡みの政治的な判断で株式売却計画が中断・修正され、政府が法的な保有率（3分の1）を上回る株式を保有したまま（45.95%）、今日に至っている点に問題がある。こうした不確実な政府行動は、証券市場を混乱させたばかりか、個人投資家を市場から遠ざける一因ともなった。

JTの民営化では、消費者利益の無視と国内専売体制の維持が問題となる。前者については、外国たばこの販売や新しい国内タバコの開発で消費者の選択肢は広がったが、価格

〔図2-3〕生産性の変化

（各社の民営化時点=100）

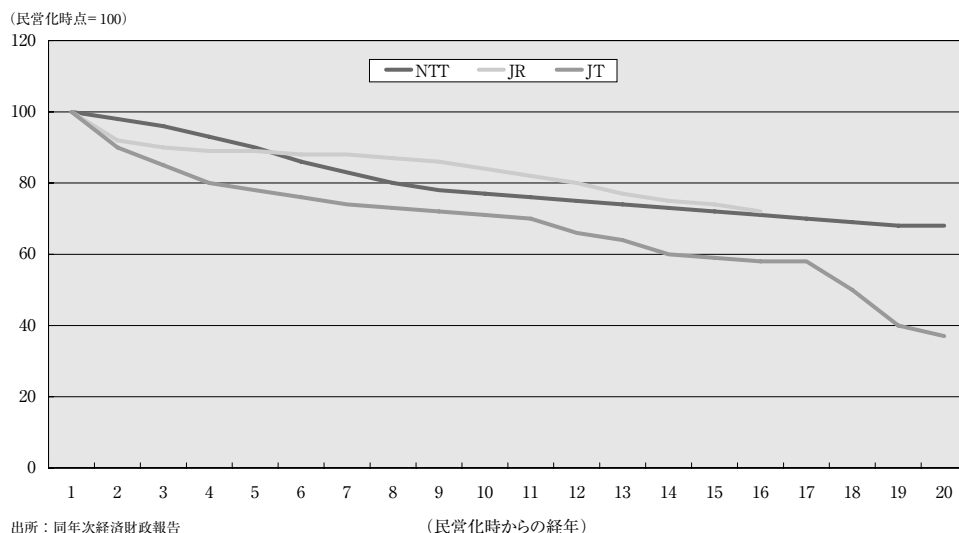


は競争の欠如もあり一貫して上昇している。もっとも、健康の点からいうとタバコはバズ（bads）であり、社会的費用を考えると、日本のタバコはかなり安い価格で販売されているとの見解もあるが、常に増税の対象とされ値上げが繰り返されたこともあり、喫煙者は民営化の便益を受けていない。これは後者の専売体制の継続に関連している。たばこ事業は貴重な税源と見なされ、今日に至ってもして政府が30%の株式を保有し、JTは独占経営を続けている。すなわち、たばこ事業法と日本たばこ産業株式会社法の下で、製造独占と葉たばこ全量買取り契約制が維持されているのである。こうした状況の下、会社分割はおろか、新規事業者の参入も、事実上、不可能とされているといつてよい。全量買取契約を変更し新規事業者に国内たばこ農家との契約を認めるか、もしくはJT以外の事業者に外国たばこ会社のライセンス取得を認めるかして、新規民間事業者の参入を認めるべきである。

JRの民営化の問題点としては、国鉄清算事業団による長期債務の清算方式、特定地方交通線の整理に関連した内部相互補助の問題、

3島・貨物会社の特殊法人としての放置を挙げることができる。国鉄清算事業団による長期債務の処理は、結局所期の目的を達成できず、長期債務の一大部分を国の一般会計が引き継ぐかたちで決着をみた。これは、国民に税負担を納得させたという意味では、時間をかけた一種のトリックに近いものといつてよい。内部相互補助に関わる問題では、民営化時点で採算の見込みのない赤字地方交通線142がピックアップされ（年間損失額約6,000億円）、そのうち83路線が整理された。民営化以前は相次ぐ運賃の値上げで不採算路線も維持されていたが、極端な内部相互補助は資源の配分効率を阻害し、企業の収益を圧迫するとの観点から、そうした整理措置がとられたのである。しかし、運営主体（第3セクター等）、交通手段（バス輸送等）が変わっても、こうした地方交通線の多くは赤字のままであり、国ないし地方自治体の補助金がないければ、経営を維持できないのが現状である。JR各社は現在も内部に不採算地方路線を数多く抱えているが、今後同じ問題が顕在化したとき、民営化会社に同様の整理を認めるか、内部相互補助での対処を要請するか、その政

〔図2-4〕従業員数の変化



策判断はきわめてむずかしい。もし、前者ならば、赤字問題が自治体の財政問題に転嫁される可能性があり、地域公共交通サービスに係るユニバーサル・サービスのあり方が問題になろう。また、後者ならば、JR各社に事業範囲等で一段の経営自由度を与える必要があろう。最後は、経営安定基金で辛うじて経営の収支均衡を保っているJR3島会社と営業赤字脱却が容易でないJR貨物が、株式上場の可能性のないまま、特殊会社にとどまっている問題である。これらの会社の経営不振は、経営努力の問題というより、地理上・人口上の問題、地域輸送市場の構造上の問題であり、このまま経営安定資金で対処するか、再国有化するか、問題解決の選択肢は限られている。これは、水平分割方式を採った日本型民営化の限界を示した事例といえる。

以上、3公社民営化の問題点を個別に見てきたが、我が国の民営化に共通する問題点として以下の諸点を指摘することができる。

#### ア．戦略思考の必要性

民営化は、事前の段階においても、実施段階においても、政府の戦略思考を要請する。事前においては、他の選択肢との対比で民営化の費用便益分析がなされる必要がある。その結果、民営化が最良の選択肢とされても、資産・株式売却を円滑に進めるためには、対象企業のシェイプアップ（経営の改善）が必要である。これは、基本的に企業の自主努力によるが、政府の資金面・税制面でのサポートも欠かせない。また、民営化に際しては、その目的を明確にする必要がある。目的が多岐にわたるときは目的群を整理し、できるかぎり目的を絞り、優先順位を定めることが、民営化の成功のための条件とされているが、わが国の民営化にはそうした戦略思考が欠けていた。これは、実施段階にも当てはまる。そこでは、上場に向け、企業資産価値の評価から発行株式の決定、売却の方式、スケジュールに至るまで綿密に計画が練られなければならない、また証券市場の状況を見て上場、

売却が最適なタイミングでなされなければならないが、そうした点でも十分な配慮に欠けていた。実際、売却計画は、政治状況、経済状況により度々変更されたが、それは市場の政府への信頼を損なうものでしかない。

#### イ．民営化の形態と構造分離

民営化に際し、既存の公社や国有企業をどのように組織再編するかは、当該企業が属する産業組織と市場競争のあり方を決定し、産業の将来的な発展を左右する重要な問題である。わが国の民営化にあっても、産業特性ないし地域特性に一定程度考慮した再編がなされたが、自然独占の構造分離の発想が稀薄で、競争の導入に工夫が足らなかった。水平分割はともかく、垂直分割（上下分離）については、ほとんど検討されなかったし、民営化後も持株会社制度に移行するなど、競争制限的な措置が採られている。民営化企業の組織再編に当たっては、多様な構造分離のあり方を比較検討し、実行可能性の高い、競争促進的な産業組織を構築することが、今後の重要な課題となる。

#### ウ．規制改革と競争の促進

民営化の経済効果をあげるためには、規制改革と競争の導入が不可欠だが、わが国の民営化では適正な規制のフレームワークの設定や規制手法の改善に不備が目立ち、競争の促進が「管理された競争」に終始する傾向にあった。これは、所管官庁において規制改革がネグレクトされていたこと、またインセンティブ規制の導入が遅れたことなどによるが、1990年代末まで公正取引委員会がネットワーク企業の競争制限的な活動に介入せず、政府全体で規制と競争の両立（＝競争促進的な規制）が積極的に追求されなかったことにも関係している。そして、その根底には、生産者利益から消費者利益への規制の重点の転換がスムーズに進まなかったことがある。消費者厚生増進には、従来とは異なる規制の枠組みと競争の促進が欠かせないのである。

### エ．部分的な民営化

公募方式による民営化では、まず当該企業（事業）の収益性と将来性が問題となる。収益の向上と将来の成長が見込めないかぎり、企業価値は増大せず、株価形成の点で、上場株価が期待株価を下回り政府の財政目的が達成されないばかりか、株式の売却自体困難となるケースが起こりうる。実際、JR 3 島会社をはじめ、民営化されたものの、上場が危ぶまれる会社は多い（例、関西国際空港、成田国際空港、日本道路公団）。これでは、株式会社化は名目にすぎず、実態は相変わらず政府保有の特殊法人ということになる。所有形態も、プリンシパル・エージェントの関係も変わらず、経営陣になんらの効率化インセンティブも与えられないからである。

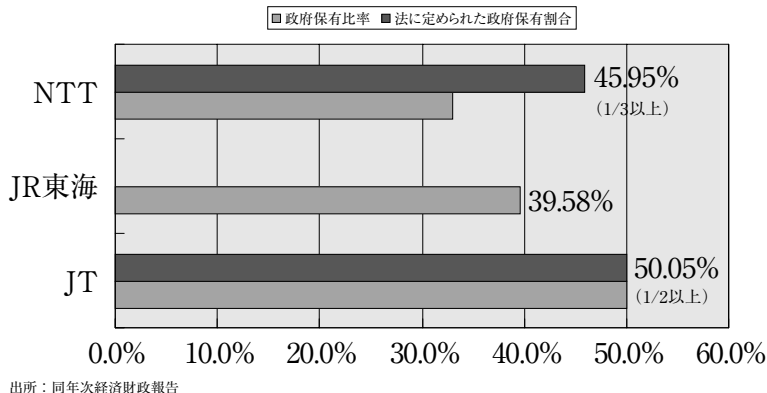
だが、収益性が確保され、株式上場がなされても、通常、民営化企業の株式は100%資本市場に放出されることはなく、政府に一定比率の株式保有が義務づけられている（図2-5）。わが国の公社、特殊法人の民営化もほとんどこの部分的な民営化の範疇に入る（わが国では多くの場合、3分の1の株式保有が義務づけられている）。これは、公的企业は、民営化されても、実質的には準公共財ないし公益サービスを提供しており、ユニバーサル・サービスや安定供給の確保といった観点から、政府の規制ないし関与が必要とされる

ということによる。部分的な民営化はほとんどの国に共通しており、そこでは民営化後も、政府の規制、監督、もしくは監視がなされている。したがって、公共性、公益性が多分に認められる公的企业の民営化計画においては、最初から、完全民営化というより部分的な民営化を念頭にスキームを立てるべきである。ただし、その場合にも、政府の持株比率の問題については慎重に検討する必要がある。それが著しく高く設定されると、黄金株と同様、政府が企業に経営保証を与えていると見なされ、企業の効率化インセンティブが阻害されたり、自由化、市場開放が引き伸ばされたりするおそれがある。適正な保有比率を理論的に規定するのは困難だが、産業の重要度を考慮しつつ、一般的にはそれを引き下げる努力が求められていよう。

### オ．ユニバーサル・サービスの問題

民営化される企業は、通常、公共財、メリット財といった性質を有する必需財を供給しているため、しばしばその財はユニバーサル・サービスとみなされ、民営化後にも企業に供給義務が課される場合が多い。だが、この概念は経済社会の発展に従い変化するものであり、従来のサービスが引き続きユニバーサル・サービスとして指定されるべきか否か、新たにユニバーサルサービスの対象とされるべきサービスはないか、またその料金は全国

〔図2-5〕 NTT, JR, JTの政府等保有分



一律が望ましいかといった問題が、慎重に検討されるべきである。例えば、一時代前には公共交通サービス（鉄道、バスなど）、固定音声電話などは疑いもなくユニバーサル・サービスと見なされていた。だが、公益サービスが多様化している現在、これらがなお法的に確保されなければならないサービスか、議論のあるところであろう。とはいえ、逆に現在のブロードバンド・サービス（モバイル、光回線）、高速鉄道、航空サービスなどをユニバーサル・サービスに加えるべきであるといったら、それはそれで論議を呼ぼう。

また、ユニバーサル・サービスと見なされ、既存企業に引き続き供給義務が課されたとしても、それを内部相互補助に委ねるか（資源配分や公正競争を歪める）、外部補助に切り替えるか（財政負担が増す）、もしくは同業者から資金を徴収し、ユニバーサル基金を創設するか（新規ライバル企業に不利）、改めて検討されてしかるべきである。いずれの方法にも一長一短があり、民営化の設計に際し、慎重な検討を要する問題となる。

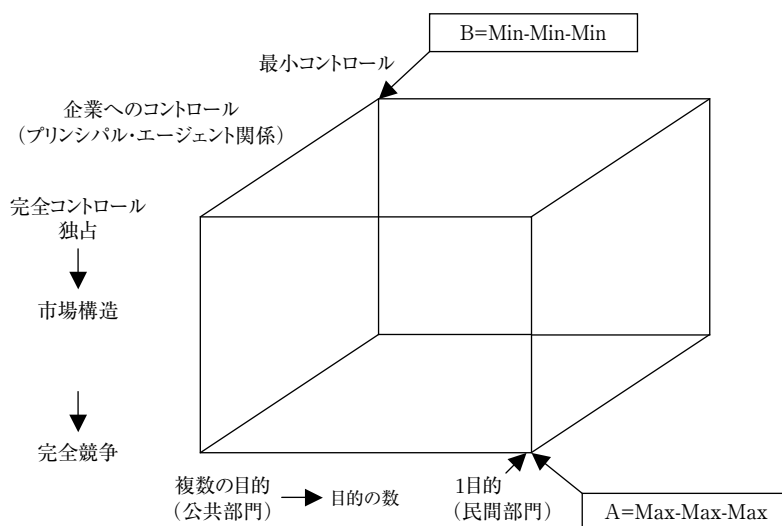
### Ⅲ. 民営化モデルと制度設計

#### A. 民営化のキューブ・モデル

ハートレイらは、民営化の一般的な理論的枠組みを、以下のキューブ・モデルで説明している（図3-1）。これによれば、民営化の経済効果は、(1)民営化企業の目的の多寡、(2)所有形態と競争環境が企業業績ないし効率性に及ぼす影響、(3)プリンシパル・エージェントの関係の如何、によって大きく左右されることになる。彼らは、(1)目的はその数が少なくなればそれだけ実現されやすい、(2)企業パフォーマンスは私的所有、競争市場で優れている、(3)供給主体を民間部門に移行させたほうが（たとえ、公的財政によろうと）、P・A関係の簡素化により、エージェンシー問題は回避されやすく、効率化インセンティブは向上する、という3つの仮設を設け、民営化を点B（=min-min-min）から点A（=max-max-max）の方向へと向かう動きとしてイメージしている。

いうまでもなく、点Aは、完全競争市場に

〔図3-1〕民営化のキューブ・モデル



出所：Attiat F. Ott etc. (1991), Privatization and Economic Efficiency

における私企業を、すなわちその目的が単一（＝利潤最大化）で、プリンシパル（株主・投資家）がエージェント（経営者）を完全にコントロールできる状態を示している。ここでは、利潤最大化、効率的な資源配分、経済厚生最大化が達成される。これに対し、点Bは、プリンシパルがエージェントをコントロールできないような多目的の、しかも独占市場で活動する公的企業を表現しており、ここでは利潤、資源の配分効率は最低となる。したがって、民営化政策は、現状の公的企業がキューブのどこに位置しようと、基本的には点Aの方向を目指す民営化政策において一定の成果をあげることができる、というのである。

これは、民営化の意義の解明に向けた一次接近モデルといってよい。実際、経済効果の実証研究もある程度これを裏付けている。このモデルは、本来民間企業で行えるはずの、公共部門におかれた製造業や金融業の民営化を正当化し、民営化に基本指針を示している点で優れている。

だが、公企業と私企業の効率性等の比較は、実はこの仮設ほど単純ではない。所有形態の転換がどれだけ企業に効率化を促すかは、プリンシパル（政府ないし株主）によるエージェントのモニタリング機能の度合いに、より正確にはモニタリングと報酬制度が、経営者にどの程度コスト削減努力のインセンティブを与えられるかにかかっている。公企業の多層的なP・A関係、情報開示の不十分さ、および劣悪なモニタリング機能を、また民間企業に働く厳しい規律（M&Aや倒産の脅威）を考慮に入れば、一応私企業優位の仮説は成立するといってよいが、民間企業にあっても情報の非対称性の問題は残り、コーポレート・ガバナンスに絡むエージェンシー問題が存在することを考えれば、私企業の優位を前提にモデルを組み立てるといえるのは、いささか乱暴である。因みに、いまや「古典的な」研究と評されるピッカーズ＝ヤローの「民営

化：経済的分析」も、所有形態の転換は、企業パフォーマンスに影響を与える「要因」にすぎず、より決定的な要因は競争構造と規制政策であることを認めている<sup>4</sup>。

したがって、ハートレイらのモデルは一つの試論と考えるべきであり、市場の失敗（自然独占性、外部効果、情報の非対称性、公共財）などを理由に民営化後も政府の関与（規制）が残らざるをえない分野の民営化分析には、直接適用できない。そこでは、民営化の制度設計に加え、適正な規制改革（規制緩和を含む）と競争政策が経済効果をあげるうえで、重要なポイントとなるのである。

## B. 部分的な民営化のモデル

公共セクターの企業民営化は、多くの場合、政府が株式の一部を保有する部分的な民営化になる。このとき、民営化企業は利潤最大化に目的を特化することを許されず、何らかのかたちで、「公共の利益」の追求を強いられる。

この「公共の利益」の理論によれば、政府の目的（社会厚生関数）は社会厚生（GW）の最大化に置かれる。所得分配、公共資金の調達コストという二つの制約条件を配慮すると、その公式は、

$$GW = S + \alpha\pi - \beta x - \lambda T$$

（ただし、 $S$ ：消費者余剰、 $\pi$ ：生産者余剰、 $\alpha$ ：厚生ウェイト（ $0 < \alpha < 1$ ）、 $x$ ：コスト削減努力の測度、 $\beta$ ：コスト削減努力の係数、 $T$ ：政府から企業への一括所得移転（補助金）、 $\lambda$ ：所得移転係数）で表現される。

しかし、「公共の利益」の理論は、エージェンシー問題の非在、完全情報を前提にしている。したがって、複雑なP・A関係（選挙民—政治家—政党—官僚—公的事業者）の下、モニタリング機能があまり働かず（エージェンシー問題の存在）、情報が不完全であるような世界では分析手法として有効ではなくなる。

「公共の利益」の理論は、こうしてエージェンシー問題の分析が進むと省りみられな

くなったが、社会厚生最大化という命題は、民営化分析に引き継がれた。例えば、ベースは、(私的財と1つの公共財から成る)一般均衡理論を用い、部分的な民営化を前提にした、規範的な数量モデルを提示している。詳細に触れる余裕はないが、そこでベースは利潤・社会厚生フロンティア曲線を導出し、政府当局は、その曲線上の裁量利潤 ( $\Pi^0$ ) を制約条件に、厚生最大化を目指すべきだとする<sup>5</sup>。その基本的なモデルは、

$$\text{Max}_{p, z} W(v)$$

$$\text{s.t. } pz = \Pi^0 \quad (p, z) \in f(\theta)$$

で表現される。ただし、 $p$ : 価格ベクトル、 $v$ : 企業全体が売買するネットプット、 $p_e$ : すべての価格の部分集合、 $f(\theta)$ : 利潤・社会厚生フロンティア関数、 $\theta$ : 民間 (= 消費者) の民営化株式保有率、である<sup>5</sup>。

これは、収入・費用の制約が与えられたときの公的企業の規制アプローチと同一の結果をもたらす。この関数はコンパクトなので、企業利潤は、

$$\Pi(\theta) \in [\Pi^{\min}(\theta), \Pi^{\max}(\theta)]$$

に収まり、交渉解は、この間隔のなかに存在

することになる。

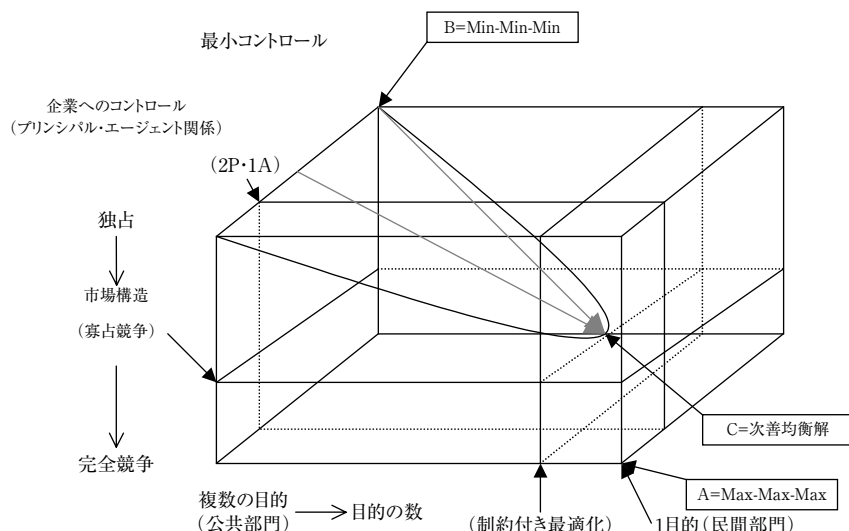
このモデルからは、民間所有が増加すると、効率性が向上し (X非効率の減少)、利潤が増加することが明らかになる。先のキューブを援用すれば、部分的な民営化は点Bから点Cへの動きとして、いわば図3-2のようにイメージできる。こうして、部分的な民営化にあっても、競争の促進と政府保有株をミニマイズする努力が必要であることがわかる。

### C. 脆い民営化計画—日本道路公団および郵政事業

民営化を、以上の省察や民営化モデルから見ると、最近の道路公団の民営化計画は、かなり成功が危ぶまれる。ここでは、国鉄の民営化方式が模倣され、日本道路公団は、2005年10月に「道路保有・債務返済機構」と運営6法人に分割・民営化された (図3-3)。同機構が運営会社道路資産を貸与し、後者から45年で公団の長期負債約40兆円の元利返済が可能なりス料を徴収することになる。また、10年後には運営法人が同機構から道路資産を買い取る予定されている。だが、

(1) 政府の決定で道路建設が可能な「協議制」

〔図3-2〕部分民営化のキューブ・モデル



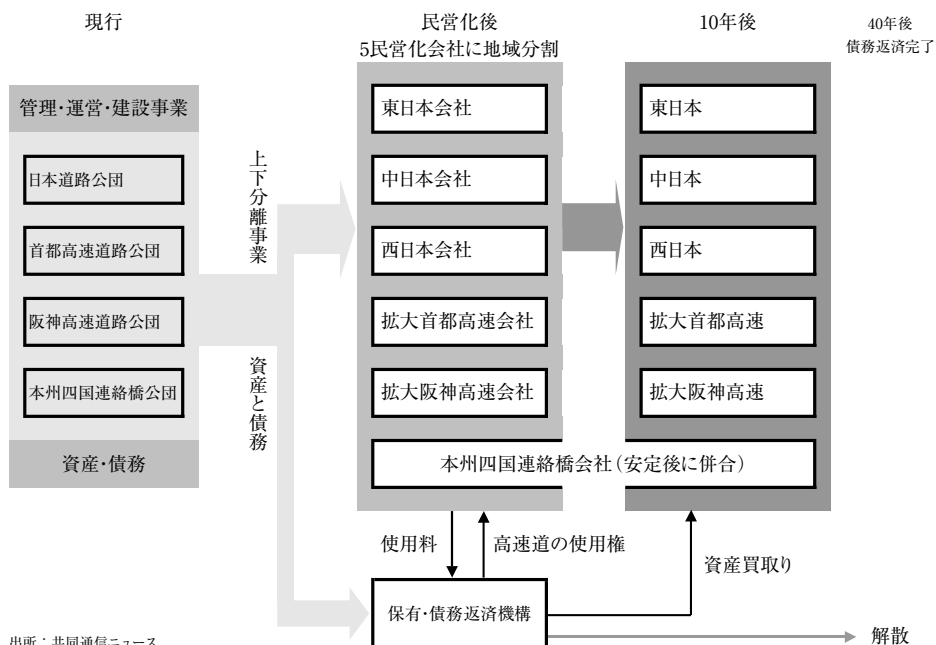
が導入されたことで（新たな「直轄方式」）、採算性の低い有料道路の建設（70路線、2,400キロ）に歯止めがかけられなくなり、採算性の低い道路建設の中止と言う所期の目的が実現不可能とされたこと、

- (2) 高速道路サービスに競争導入の余地はない点を除いても、競争入札がサービス・エリア等に限定され、ファミリー企業が関与する関連事業にまで拡大されていないなど、系列の合理化・再編が不十分であること、
  - (3) 元来、道路事業は資本集約的であり、合理化で収益をあげる余地が少なく、民営化後の高速料金の一割値下げの約束や他の交通手段（高速鉄道、航空）などとの競争を考慮すると、収益性に疑問が残ること、
  - (4) 経営陣の大半が旧公団・中央官庁の天下り役人であり、経営改善の見通しが暗いこと、
  - (5) 債務の返済が、誰も保証できないような、長期の約束事とされていること、
- などから前途が危ぶまれる民営化といわざる

をえない。実際、42路線中26路線が赤字である実情を見れば、制度設計自体に難点があったといえる。このままでは、一部の運営法人については上場が危ぶまれる。上下分離の発想を採り入れながらも、途中で運営法人による道路資産の買い取りを許すなど、設計に一貫性がなさすぎる。唯一、地域分割で料金プール制（内部相互補助）の解消を図った点が評価されるが、これも一部の運営法人をJR 3 島会社のような「永遠の特殊法人」にするだけに終わるかもしれない。

これに対し、国民の利便性の最大化、「見えない国民負担」の最小化、資金の民間還流などを謳った郵政の民営化は、民営化の目的を明確にした上で、民営化のデザイン、スキームを構想している点で、それなりに評価できる。郵政民営化は、既存の郵政公社を機能別に分割し、収益性のある株式会社として独立させるということで決着を見、2007年に持株会社が設立されることになった（図3-4）。

〔図3-3〕





だが、

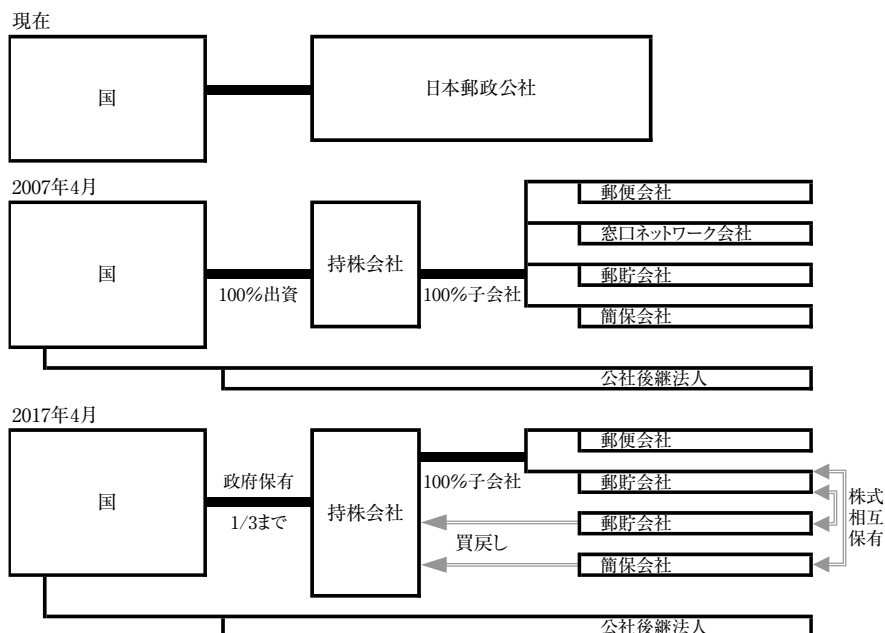
- (1) 民営化の実現（2017年）まで10年もの期間がとられていること、
- (2) 信書法などにより郵便事業への参入を規制し、事実上、競争の導入を阻害していること、
- (3) せっかく定めた内部相互補助の制限などの基本方針が曖昧にされ、かつそうした方針を危うくする持株会社制度が導入されたこと、
- (4) 生活基礎サービスということで、ユニバーサル・サービスの確保のため、2兆円の社会地域貢献基金を設けたことなど、問題も多い。

(1)の問題点は、移行期を10年といった長期で取ったため、民営化のインパクトはほとんど無きに等しくなるという点にある。(2)の競争政策では、民間とのイコールフットイングの確保を謳いながら、郵便貯金会社、郵便保険会社の地域分割は見送られ、民間金融圧迫の危惧は解消されていない（新会社の経

営陣にその判断が委ねられた）、郵便事業においても参入に対し全国に10万個のポストの設置、週六日の集配、全国一律料金などの厳しい条件が付けられ、有力視されていた事業者（ヤマト運輸）が参入を見送っている。(3)では、事業間のリスク遮断が原則とされながらも、持株会社制度の下で子会社間での株式の買戻し、相互持合いが認められた。(4)は、内部相互補助に替わる代案として優れているが、そもそも農協系を含めると民間銀行のない村は全国で9カ村しかなく、それを考えれば2兆円もの基金が必要なのか、疑問が残る。郵便のユニバーサル・サービスについて本格的な議論がなされないまま、政治的な妥協が図られたきらいがある。

総じて、日本道路公団、郵政公社のいずれの民営化計画においても、十分に民営化を成功させるための条件—所有転換の度合い、競争市場構造の導入、政府の関与・介入のあり方—を考慮しているとはいえず、今後必ずや計画案の再検討・見直しが必要となろう。

〔図3-4〕



## おわりに

日本の特殊法人の民営化は、財政危機を招いた財政投融资制度の見直しに端を発している。財投改革に伴い、その入り口（資金源）としての郵政事業（郵貯・簡保）のあり方が、またその出口としての特殊法人の制度改革が問題となり、その有力な解決策として民営化が登場したのである。そして、その背景には、1980年代の民営化の結果に対する政府自らの高い評価がある。

現在、日本政府は、2011年を目途に財政のプライマリー・バランスを回復することを目指し、行財政改革に取り組んでいる。（潜在的）国民負担率の現行水準は50%に近づいており、これ以上の負担率の上昇を望まない国民を前にして、財政再建を進めるのは極めてむずかしい。消費税等の増税を最大限回避しつつ、財政再建を達成するという点では、「簡素な効率的政府」という基本方針は誤っておらず、また民営化がそのための有力な手段であることは言を待たないが、最近の民営化計画は財政目的への貢献があまり期待できないばかりか、そもそも民営化を成功に導く条件さえも十分に満たしていない。また、民営化の最大の目的である消費者利益の増進という点でも現行計画案には疑問が残る。

とはいえ、民営化計画が長期である分、見直しは可能であり、民営化の失敗例の学習や1980年代の民営化体験の再検討を通して、これをベターな方向に軌道修正することが、今後の重要な課題となろう。

### 注記：

1 民営化の失敗事例としては、本家の英国でもブリティッシュ・ガス、鉄道事業（レイル・トラック）のケースが挙げられている。また、世界銀行やIMFの指導・助言でなされた東欧や開発途上国の民営化でも数多くの失敗例が報告されている。

2 黄金株とは、英国のサッチャー民営化政策

で、外資等による株式買い占めや敵対的買収に対抗するため導入された特別の株式（一株、通常財務省が保有）で、会社の命運に関わる重要な議案に対し、政府は拒否権を行使できる。それゆえ、「拒否権付き株式」ともいう。その後、一株あれば合併を阻止することができるので、欧州諸国の国有企業の民営化でしばしば国益を守るため用いられてきた。現在は普通株と同じく自由に譲渡することができ、敵側に渡ってしまう危険もあるが、政府は、戦略企業の黄金株には譲渡制限を設け、外国資本による支配の懸念を払拭している。

だが、これを多用しているスペインと英国の民営化企業の黄金株に関し、欧州司法裁判所は、2003年、EUの条約第56条「資本移動自由の原則」に抵触するという判決を下している。

3 公益法人（財団法人・社団法人）は、主務官庁や都道府県の監督のもと、検査・検定、広報などの補完業務に従事している。だが実態は、多くの公益法人（国が認可している公益法人の3分の1以上）が行政の「天下り」の受け皿となっており、その窓口（設立、指導、監督権限）となる主務官庁に「天下り」ポストを提供することで、予算（補助金、委託金）を獲得し、行政の補完業務を遂行する関係にある。公益法人の認可基準は主務官庁および都道府県ごとにバラバラであり、認可・選択の過程が不透明であり、ガバナンスに問題がある法人も多い。事業目的が時代と社会のニーズに見合わないもの、活動実績が疑わしいもの、休眠しているものまで存続を許されていた。また、公益法人には、税制面でも優遇措置がとられている。「原則非課税であり、収益事業に対しても、「みなし寄付金」分を控除すると、収入額の2割の税率しか課されていない。さらに、情報開示が遅れていたこともあり、活動・財務状況が明確ではなかった。近年の、情報開示で一定程度の前進はあったものの、公益法人改革はさしたる前進を見ずに終わった。

4 ヴィッカーズ＝ヤローは、私企業、公企業はいずれも社会厚生から経営努力に要する費用を控除した額を最大化するという仮定に立ち、モデル式を作り、そこで一般に私企業は内部効率（＝生産性）で、公企業は配分効率で優れているものの、私企業の方が努力コストが高い場合には、いずれの効率性でも公企業が勝りうることを指摘している。

5 このフロンティア関数は、民間株主の視点からも、アプローチできる。すなわち、

$$\begin{aligned} \max_{p, z} \quad & \Pi = pz \\ \text{s.t.} \quad & W(v) = W^0 \quad (P_e, z) \in f(\theta) \end{aligned}$$

#### 参考文献：

- OECD (2000), Privatization, Competition, and Regulation.
- OECD (2001), Recent Privatization Trends in OECD Countries.
- Vickers and Yarrow (1988), Privatization: An Economic Analysis, MIT Press.
- Dieter Bös (1991), Privatization: A Theoretical Treatment, Clarendon Press Oxford.
- Attiat F. Ott and Keith Hartley (1991), Privatization and Economic Efficiency, Edward Elgar.
- Cosmo Graham and Tony Prosser (1991), Privatizing Public Utilities, Clarendon Press Oxford.
- Cento Veljanovski (1989), Privatisation & Competition, IEA.
- 内閣府，平成17年度経済財政白書。
- 行政管理研究センター監修，民営化の効果と現実，1997年。
- 山本哲三，市場か，政府か，日本経済評論社，1994年。